# Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

## 33 836 Personen- en familierecht

**Nr. 17** **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2016

Hierbij stuur ik u zoals verzocht door uw Kamer bij brief van 13 april jl. mijn reactie op het rapport van de Kinderombudsman «Verkenning naar de kindvriendelijke advocatuur: Een onderzoek naar de rol van de advocaat als preventieve schakel bij (v)echtscheidingen»[1]. Ook reageer ik op het advies van de Adviescommissie Familie- en Jeugdrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) op voornoemd rapport[2], zoals door uw Kamer bij brief van 14 april jl. verzocht. Voorts doe ik de toezegging gestand gedaan tijdens het algemeen overleg over familierechtelijke onderwerpen van 27 januari jl. (Kamerstuk 33 836, nr. 14) om uw Kamer over de uitvoering van de motie «divorce challenge»[3] te informeren en uw Kamer het WODC-factsheet scheidingen 2015 te zenden[4].

Het is in eerste instantie aan ouders zelf om ervoor te zorgen dat de betrokken kinderen zo min mogelijk hinder ondervinden van hun scheiding. In het overgrote deel van de scheidingen lukt dat: bijna 84 procent van de echtscheidingen lijkt te verlopen zonder conflicten in de rechtszaal, zo blijkt uit het bijgevoegde factsheet van het WODC.[5] Soms eindigt een (echt)scheiding in een «vechtscheiding» en zijn ouders niet in staat om hun kind op een goede manier door deze ingrijpende gebeurtenis heen te helpen. Daar waar de overheid en professionals een rol hebben, dient deze zoveel mogelijk helpend en de-escalerend te zijn. In maart 2014 hebben de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ik een uitvoeringsplan naar uw Kamer gestuurd met verschillende maatregelen die moeten bijdragen aan een verbetering van de situatie van kinderen in een «vechtscheiding». Met ons zijn professionals,

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[3] Kamerstuk 34 300 VI, nr. 40.
[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[5] Dit zijn echtscheidingen op gemeenschappelijk verzoek dan wel op eenzijdig verzoek zonder tegenspraak.

kst-33836-17
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

ervaringsdeskundigen, de Kinderombudsman en vele anderen, door middel van vele initiatieven, op zoek naar manieren om het belang van het kind in een «vechtscheiding» voorop te stellen.

**Reactie op rapport Kinderombudsman «Verkenning naar de kindvriendelijke advocatuur»**

Met de Kinderombudsman ben ik van mening dat advocaten een belangrijke rol kunnen vervullen in een echtscheidingsproces en kunnen bijdragen aan het zo goed mogelijk laten verlopen van een scheiding tussen ouders.

Het doel van het onderzoek van de Kinderombudsman was te verkennen wat de toegevoegde waarde kan zijn van de «kindvriendelijke» advocaat.[6]
De aanbevelingen zien in grote lijnen op (1) het vergroten van de «kindvriendelijkheid» van echtscheidingsadvocaten en bevorderen dat hiervan gebruik wordt gemaakt, (2) de kennisuitwisseling en samenwerking van de advocatuur met andere disciplines, (3) een pilot met een gezinsadvocaat en (4) het systeem van scheiden.
Het rapport van de Kinderombudsman draagt bij aan verdere gedachtevorming over de wijze waarop een advocaat zo kindvriendelijk mogelijk kan handelen. De aanbevelingen sluiten nauw aan bij ontwikkelingen die op verschillende fronten zijn ingezet. Ik zal dit aan de hand van de aanbevelingen van de Kinderombudsman nader toelichten.

**(1) Vergroten van de «kindvriendelijkheid» van echtscheidingsadvocaten en bevorderen dat hiervan gebruik wordt gemaakt**

*De Kinderombudsman beveelt de rijksoverheid, de NOvA en de rechtbanken aan de mogelijkheid te onderzoeken dat alleen gespecialiseerde advocaten (die kindvriendelijk werken) familiezaken waar kinderen bij betrokken zijn behandelen. Ook beveelt de Kinderombudsman aan een kindvriendelijke werkwijze te stimuleren door alleen advocaten te financieren met een kindvriendelijke werkwijze.*
*De Kinderombudsman beveelt de NOvA voorts aan om in de gedragsregels op te nemen dat de advocaat in het belang van kinderen handelt en hieraan tijdens de beëdiging van de advocaat bijzondere aandacht te geven. Deze gedragsregels zouden door externe deskundigen (zoals kinderen en gedragsdeskundigen) getoetst moeten worden.*
*Ook beveelt de Kinderombudsman de NOvA aan te onderzoeken of de gedragscodes van de specialisatieverenigingen een groter bereik kunnen hebben dan alleen de aangesloten leden.*

Bij de uitoefening van zijn praktijk is de advocaat gehouden aan de kernwaarden onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid zoals die zijn neergelegd in artikel 10a van de Advocatenwet alsmede aan de gedragsregels die zijn opgesteld door de NOvA.
De NOvA geeft in zijn advies op het rapport van de Kinderombudsman aan dat een goede rechtsbedeling met zich brengt dat de advocaat oog heeft voor de belangen van het kind. Hoewel niet expliciet in de gedragsregels vermeld, wordt er in de praktijk rekening gehouden met de belangen van het kind.[7] In opdracht van de NOvA voert de Commissie

[6] Zie p. 49 van het rapport «Verkenning naar de kindvriendelijke advocatuur».
[7] Een advocaat dient op grond van de huidige gedragsregel 3 steeds voor ogen te houden dat een regeling in der minne vaak de voorkeur verdient boven een procedure. Aanvullend hierop wordt gewezen op gedragsregel 10 waarin is bepaald dat niet alleen met de belangen van de cliënt rekening moet worden gehouden maar ook met de gerechtvaardigde belangen van derden. Hieronder kunnen dus ook de belangen van het kind vallen.

Gedragsregels 2017 onderzoek uit naar de noodzaak tot herziening van de huidige gedragsregels. Deze Commissie zal het rapport van de Kinderombudsman op het punt van de gedragsregels nader bestuderen. De Commissie rondt naar verwachting in 2017 zijn werkzaamheden af. Er kan volgens de NOvA een ontwikkeling worden waargenomen binnen de familierechtpraktijk waaruit blijkt dat meer dan vroeger kindvriendelijk wordt gewerkt. Deze ontwikkeling moedig ik aan.

Het is van belang dat er over de volle breedte van de advocatuur aandacht is voor de kwaliteit van de dienstverlening. In dit kader is het ook van belang om te wijzen op het nieuwe toezichtsstelsel dat voortvarend is opgepakt door de dekens van de NOvA. Het College van toezicht van de NOvA heeft zijn rol in een werkplan vorm gegeven.

Hoewel een specialisatie als advocaat niet is vereist, zijn er op verschillende rechtsgebieden specialisaties en specialistenverenigingen. Zo is er de Vereniging voor familierechtadvocaten en scheidingsmediators (vFAS) op het terrein van familierechtzaken. Om toe te mogen treden tot deze vereniging moeten op het familierecht betrekking hebbende opleidingen worden afgerond en moet de kennis op dit terrein worden onderhouden. Ook is het opdoen van mediationvaardigheden vereist. De gedragsregels die deze vereniging heeft opgesteld voor haar leden stellen expliciet dat rekening moet worden gehouden met de emotionele en relationele aspecten van het kind bij de juridische begeleiding van een zaak.

Advocaten die willen deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moeten voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden. Voor de toelating tot de verlening van rechtsbijstand heeft de raad voor rechtsbijstand op een aantal rechtsgebieden, waaronder het personen- en familierecht, aanvullende deskundigheidsvereisten opgesteld, waaronder een aparte gedragscode. Artikel 4 van deze gedragscode luidt: *«De belangen en rechten van kinderen worden in het licht van verantwoordelijk ouderschap uitstijgend boven het conflict over beëindiging van de relatie behandeld. [...]»*

Ik hecht eraan te refereren aan de kabinetsreactie van 31 mei 2016 op het rapport van de Commissie Wolfsen.[8] In deze kabinetsreactie wordt onder meer onder gewezen op het belang van de kwaliteit van de advocaten die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook de Commissie Barkhuysen wijst hierop.[9]
In de kabinetsreactie wordt gemeld dat de inschrijvingsvoorwaarden die de raad voor rechtsbijstand op een adequaat en onderling vergelijkbaar niveau moeten liggen en dat de kwaliteitseisen die door de diverse specialisatieverenigingen aan hun leden worden gesteld voor het kabinet een belangrijk oriëntatiepunt vormen. Dit betekent dat aan advocaten die binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand familierechtzaken behartigen evenwichtiger eisen gesteld gaan worden. De raad voor rechtsbijstand zal dit in nauwe samenwerking met de NOvA vorm geven. De aanbevelingen van de Kinderombudsman kunnen daarbij als extra stimulans dienen.
Mede gelet op het belang dat de NOvA hecht aan de kwaliteit van de advocatuur mag verwacht worden dat dit ook effect heeft op de kwaliteit buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

---

[8] «Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand» van de «Commissie Onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel» onder voorzitterschap van mr. A. Wolfsen

[9] «Eindrapport Commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand» van de «Commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand»

Dit sluit ook aan bij het verhogen van de kwaliteit in de eerste lijn binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Bij de aanvraag om een toevoeging voor een echtscheiding krijgen rechtzoekenden te maken met een oriëntatiegesprek waarbij zij zo goed mogelijk worden geïnformeerd over het proces van echtscheiding. In een dergelijk gesprek zal aandacht worden gevraagd voor het belang – in het bijzonder voor de kinderen – om er zo mogelijk op een minnelijke wijze uit te komen.

*De Kinderombudsman beveelt de advocatuur aan rekening te houden met de wensen en belangen van het kind en te zorgen dat het kind geïnformeerd wordt over zijn rechten tijdens de scheiding. In dat kader beveelt de Kinderombudsman de advocatuur aan toegankelijk te zijn voor kinderen om meldingen te doen of klachten in te dienen.*
*Aan de rijksoverheid wordt aanbevolen een landelijke campagne te starten om ouders voor te lichten over hun eigen rol bij het ontstaan van en in standhouden van een «vechtscheiding» en over het belang dat zij kiezen voor een gespecialiseerde advocaat met een kindvriendelijke werkwijze.*

Met de Kinderombudsman en de NOvA zie ik een meerwaarde in de keuze voor een gespecialiseerde advocaat, gelet ook op de aanvullende deskundigheidsvereisten voor personen- en familierecht in het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand.
Wanneer een advocaat van mening is dat het belang van het kind dit vergt, kan een advocaat aan de rechter verzoeken een bijzonder curator te benoemen. Voor wat betreft het indienen van meldingen en klachten bij advocaten verdient het de voorkeur dat kinderen zich wenden tot bijvoorbeeld een kinderrechtswinkel die hen hierin kan ondersteunen. Voor wat betreft de aanbevolen landelijke campagne constateer ik dat een brede maatschappelijke discussie gaande is om ouders een spiegel voor te houden over hun rol bij het verloop van een (echt)scheiding. De Staatssecretaris van VWS heeft deze discussie ondersteund door begin 2015 de campagne «Kinderen in een scheiding» te starten.[10]

**(2) Aanbevelingen over kennisuitwisseling en samenwerking van de advocatuur met andere disciplines**

*De Kinderombudsman beveelt de rijksoverheid, de NOvA en rechtbanken aan «draagvlak [te creëren] door overleggen te organiseren met een multidisciplinaire groep». Ook beveelt de Kinderombudsman advocaten aan standaard informatie te geven in de vorm van op de scheiding toegesneden psycho-educatie over de gevolgen van vechtscheidingen voor kinderen.*

Het is van belang dat advocaten kennis hebben van de (psychische) gevolgen van scheidingen voor kinderen en kennis hebben van de sociale kaart in de regio waar zij werkzaam zijn. Naast de eigen rol die advocaten kunnen vervullen in de vorm van enige psycho-educatie, helpt dit advocaten om waar nodig een «brug te slaan» naar de hulpverlening. De verbinding tussen hulpverlening en «recht» komt in toenemende mate tot stand: door landelijke congressen die rond het thema «vechtscheidingen» worden georganiseerd alsook door vele lokale bijeenkomsten en pilots. In Breda wordt bijvoorbeeld een platform georganiseerd waar specialisten elkaar ontmoeten zodat ze elkaar in de toekomst beter kunnen vinden.

[10] «Kinderen in een scheiding» is een onderdeel van de campagne «Voor een veilig thuis».

### (3) Pilot gezinsadvocaat

*De Kinderombudsman beveelt de rijksoverheid, de NOvA en de rechtbanken aan om, middels een pilot, de haalbaarheid van de «gezinsadvocaat» te onderzoeken, juist ook in gevallen waar ouders forse conflicten met elkaar hebben.*
*In dat kader beveelt de Kinderombudsman de rechtspraak aan om de mogelijkheid te onderzoeken tot formeel en informeel overleg tussen de gezinsadvocaat en de regierechter in familiezaken.*

De NOvA heeft de haalbaarheid van een pilot zoals de Kinderombudsman die voorstelt onderzocht en laat weten dat een dergelijke pilot niet mogelijk is op basis van de huidige gedragsregels. Bij tegenstrijdige belangen tussen ouders kan een advocaat op basis van artikel 7 van de gedragsregels niet beide ouders blijven vertegenwoordigen. Met twee advocaten die handelen zoals in de pilot gezinsadvocaat wordt voorgesteld (als «centrale regiefiguur in zaken optreden voor de hele familie»)[11] zou een dergelijke pilot wel vormgegeven kunnen worden. Dit staat niet in de weg aan een adequate afwikkeling van de echtscheiding waarbij rekening wordt gehouden met het belang van het kind. In geval mediators worden ingeschakeld kan met één mediator worden volstaan.

Ik constateer dat op dit moment een grote hoeveelheid initiatieven loopt om in het belang van het kind tot een goede afwikkeling van een echtscheiding te komen en hecht eraan hier eerst de «balans» in op te maken. Ik zal de wenselijkheid en haalbaarheid van een dergelijke pilot betrekken bij de brief over de algehele voortgang van het uitvoeringsplan die uw Kamer naar verwachting eind dit jaar zal ontvangen.

### (4) Aanbevelingen aan de rechtspraak en over het systeem van scheiden

*De Kinderombudsman beveelt de rechtspraak aan te onderzoeken hoe en wanneer de wachttijden in familiezaken waarbij kinderen zijn betrokken verkort kunnen worden, heldere kaders mee te geven indien verwezen wordt naar hulpverlening en/of mediation en meer aandacht te besteden aan het luisteren naar kinderen en het doorverwijzen naar deskundigen van andere disciplines.*

Ik ben het met de Kinderombudsman eens dat het van belang is dat een rechter snel kan signaleren dat sprake is van een potentiële «vechtscheiding»; tijd is hierin evident een belangrijke factor. De pilots waarin wordt geëxperimenteerd met een zogenoemde «regierechter» en waarbinnen duidelijke werkafspraken zijn gemaakt met de ketenpartners bij doorverwijzing naar hulpverlening, dragen hier mogelijk aan bij. De evaluatie van deze pilots is naar verwachting in januari 2017 afgerond. Eind juni 2016 is een gesprek gepland met de Raad voor de rechtspraak en familierechters, waarvan een aantal zich heeft verenigd in een werkgroep die tot doel heeft de «best practices» uit de pilots binnen de rechtspraak breed in te voeren. Deze aanbevelingen zullen dan besproken worden.
De aanbevelingen van de Kinderombudsman om te onderzoeken wat het effect van het toernooi-model in familiezaken is op het ontstaan en laten voortduren van vechtscheidingen sluiten uitstekend aan bij de uitvoering van de motie «divorce challenge».

[11] p. 49 van het rapport «Verkenning naar de kindvriendelijke advocatuur».

## Uitvoering motie «divorce challenge»

Uw Kamer heeft op 26 november 2015 een motie van het lid Recourt (PvdA) aangenomen die de regering verzoekt een «divorce challenge» uit te schrijven, waarmee maatschappelijke partijen de gelegenheid krijgen oplossingen te ontwikkelen en uit te voeren die leiden tot een reductie van het aandeel echtscheidingen op tegenspraak met ten minste 50% (hierna: motie divorce challenge).[12]

Deze zomer gaat deze «divorce challenge» van start. Ik zal maatschappelijke partijen, instellingen en organisaties de gelegenheid bieden om met voorstellen te komen die leiden tot verdere verbetering in de aanpak van vechtscheidingen.
Ik merk allereerst op dat de reikwijdte van de motie wat mij betreft breder moet zijn dan het terugdringen van het aantal echtscheidingen op tegenspraak. Immers, niet alle scheidingen op tegenspraak zijn een «vechtscheiding». Ook gezamenlijk afgewikkelde echtscheidingsverzoeken kunnen na verloop van tijd leiden tot uiteenlopende inzichten en vervolgens escalatie van conflicten. Daarnaast is er een groeiende groep niet-gehuwden en niet-geregistreerd samenwonenden. Ook deze relaties kunnen eindigen in een conflict waar kinderen bij betrokken zijn. Ik wil daarom bij de uitvoering van deze motie uitvraag doen op voorstellen die leiden tot verbetering van de situatie voor kinderen die in de knel komen omdat ouders er niet in slagen hun ouderschap na (echt)scheiding vorm te geven. Het belang van deze kinderen en hun recht om veilig en onbedreigd op te kunnen groeien en te ontwikkelen wil ik centraal stellen.

Het uitschrijven van een challenge is voor VenJ nieuw. Een nieuwe manier van werken, waar geen vastomlijnde structuur en aanpak voor is, vergt van VenJ dat we ons lerend opstellen.
De start van de challenge wordt naar verwachting eind deze zomer formeel gemarkeerd. Vooruitlopend daarop worden relevante partijen actief benaderd voor deelname en wordt de vraagstelling voor de uitvraag aangescherpt.
Ook zal ik een onafhankelijke commissie van deskundigen instellen. Deze commissie zal ik vragen om de voorstellen te gaan beoordelen op onder andere aspecten als uitvoerbaarheid en de mate waarin een voorstel bijdraagt aan betere samenwerking tussen partijen. Dit laatste, het aangaan van nieuwe vormen van samenwerking, zie ik als een belangrijk doel van deze challenge.
De afronding is voorzien in december dit jaar met een «pitch» van de meest kansrijke voorstellen.

## Tot slot: voortgang uitvoeringsplan «Verbeteren situatie kinderen in een vechtscheiding»

De Staatssecretaris van VWS en ik zullen uw Kamer dit jaar, zoals toegezegd, op verschillende momenten op de hoogte houden van de voortgang van onder meer het uitvoeringsplan.
Naar verwachting stuur ik uw Kamer daartoe in oktober de reactie toe op de dan beschikbare evaluatie van de pilot bijzondere curator/gedragsdeskundige, waarbij ik ook in zal gaan op het hoorrecht van kinderen en de informele rechtsingang voor kinderen. Ook zal ik uw

[12] Kamerstuk 34 300 VI, nr. 40

Kamer eind 2016 over de algehele voortgang van het uitvoeringsplan berichten. Ik verwacht daarbij de opbrengsten van de «divorce challenge» te kunnen betrekken.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur